

# Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes

zur Neuordnungen der einkommensteuerrechtlichen Behandlung  
von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen  
(Alterseinkünftegesetz – AltEinkG)

BT-Drucksache 15/2150

anlässlich der öffentlichen Anhörung  
im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages  
am 28. Januar 2004

PROF. DR. JOHANNA HEY

LEHRSTUHL FÜR UNTERNEHMENSSTEUERRECHT,

HEINRICH-HEINE UNIVERSITÄT DÜSSELDORF

  
HEINRICH HEINE  
UNIVERSITÄT  
DÜSSELDORF

## Inhalt

<u>A. Übersicht</u> .....	3
<u>B. Umstellung auf nachgelagerte Besteuerung ist zu begrüßen</u> .....	3
<u>C. Unklare Systematik des Entwurfs eines Alterseinkünftegesetzes</u> .....	4
<u>D. Beschränkung der nachgelagerten Besteuerung auf bestimmte Vorsorgeprodukte (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 b EStG i.d.F. des AltEinkG-E)</u> .....	6
<u>I. Limitierung auf bestimmte Altersvorsorgeprodukte begünstigt Ineffizienzen     und verzerrt die Anlageentscheidung</u> .....	6
<u>II. Restriktive qualitative Limitierung zusätzlich zu quantitativer Limitierung     ist abzulehnen</u> .....	8
<u>III. Gewählte Kriterien der qualitativen Limitierung sind in sich nicht schlüssig</u> ....	8
<u>IV. Einbeziehung weiterer Vorsorgeprodukte in die nachgelagerte Besteuerung</u> .....	9
<u>V. Ausschließlich quantitative Limitierung durch Festsetzung einer schritt-     weise zu erhöhenden absoluten Obergrenze der Einzahlungen</u> .....	10
<u>E. Neue Höchstbetragsregelung (§ 10 Abs. 3 Nr. 2 EStG i.d.F. des AltEinkG-E) für Aufwendungen i.S. des § 10 Abs. 1 Nr. 3 a EStG i.d.F. des AltEinkG-E</u> .....	10
<u>F. Fehlende Ausweitung des Kreises der förderberechtigten Personen im Rahmen der kapitalgedeckten Zusatzversorgung nach § 10a EStG</u> .....	12
<u>G. Europa- und DBA-rechtliche Problematik grenzüberschreitender Versicherungsverträge</u> .....	13
<u>H. Übergangsregelung (§§ 22 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a Doppelbuchst. aa Satz 3 ff.; 24a Satz 5 EStG i.d.F. des AltEinkG-E)</u> .....	14
<u>I. Besteuerungsverfahren</u> .....	16
<u>J. Zusammenfassung der Kritik</u> .....	17

## **A. Übersicht**

Die vorliegende Stellungnahme setzt sich in Anlehnung an die in der Öffentlichen Anhörung zu erörternden Themenkomplexe mit folgenden Fragestellungen auseinander:

- Systematik des Alterseinkünftegesetzes
- Rechtfertigung der qualitativen und quantitativen Limitierung nachgelagert besteu-  
erter Altersvorsorgeprodukte?
- Rechtfertigung der neuen Höchstbetragsregelung für sonstige Vorsorgeaufwendun-  
gen?
- Rechtfertigung des eingeschränkten Adressatenkreises der Förderungsberechtigten  
im Sinne des § 10a EStG?
- Europarechtliche Probleme der nachgelagerten Besteuerung
- Verfassungskonformer Übergang von der Ertragsanteilsbesteuerung zur nachgela-  
gerten Besteuerung?

## **B. Umstellung auf nachgelagerte Besteuerung ist zu begrüßen**

Das Grundanliegen des Alterseinkünftegesetzes ist sehr zu begrüßen. Da eine vorgelagerte Besteuerung von Beamtenpensionen nicht realistisch war, blieb dem Gesetzgeber zur Um-  
setzung des verfassungsgerichtlichen Auftrags<sup>1</sup>, eine Gleichbehandlung von Beamtenpensi-  
onen und Sozialversicherungsrenten herbeizuführen, keine andere Alternative. Die nach-  
gelagerte Besteuerung verbessert nicht nur die Absicherung im Alter, sondern bewirkt  
gleichzeitig intertemporale Neutralität und Inflationsbereinigung.

---

<sup>1</sup> BVerfG v. 6. 3. 2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 ff. (Alterseinkünfte III).

### C. Unklare Systematik des Entwurfs eines Alterseinkünftegesetzes

Steuersystematisch weist die Umsetzung jedoch Mängel auf. Der Gesetzgeber lässt offen, welches dogmatische Leitbild er mit der nachgelagerten Besteuerung verfolgt. Dabei wäre eine präzise Einordnung angesichts sehr unterschiedlicher dogmatischer Grundannahmen, die sich auch auf die konkrete Ausgestaltung auswirken, unerlässlich gewesen.

Grundsätzlich gibt es drei unterschiedliche Konzepte:

- Zum einen lässt sich die nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften als Element einer konsumorientierten Besteuerung<sup>2</sup> und damit als Beitrag zu intertemporaler Neutralität und Inflationsbereinigung verstehen. In diesem Fall muss der Abzug auf der Ebene des objektiven Nettoprinzips als Fiskalzwecknorm geregelt werden. Der Abzug ist grundsätzlich in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen zu gewähren. Limitierungen sind allenfalls aus Gründen der Finanzierbarkeit denkbar.
- Versteht man die nachgelagerte Besteuerung dagegen als Ausdruck der Steuerfreiheit des indisponiblen Einkommens im Hinblick auf eine mit den Beiträgen zur Rentenversicherung angestrebte Sicherung des Existenzminimums im Alter und betont man den Zwangscharakter der Beiträge zur (gesetzlichen) Rentenversicherung, so muss der Abzug richtigerweise auf der Ebene des subjektiven Nettoprinzips als Sonderausgabe geregelt werden<sup>3</sup>. Auch in diesem Fall handelt es sich um eine Fiskalzwecknorm. Begrenzungen des Abzugs der Höhe nach sind zulässig *und notwendig*, um eine Beschränkung auf die Absicherung des existenznotwendigen Bedarfs zu erreichen.
- Begreift man schließlich die nachgelagerte Besteuerung als rein sozialpolitischen Beitrag zur Verbesserung der Alterssicherung insbesondere im Hinblick auf die Gefährdung der Alterssicherungssysteme durch die demographische Entwicklung, so muss der Abzug steuersystematisch als – der Höhe nach *beliebig beschränkbare* – Sozialzwecknorm eingeordnet werden.

---

<sup>2</sup> J. Lang, in Tipke/Lang, Steuerrecht, 17. Aufl., 2002, § 4 Rz. 116; Chr. Dorenkamp, StuW 2001, 253, 255 ff.; krit. P. Fischer, BB 2003, 873, 874.

<sup>3</sup> Z.B. M. Lehner, Einkommensteuer und Sozialhilferecht, 1993, S. 299 ff.; Söhn/Müller-Franken, StuW 2000, 442 (447); W. v. Eichborn, DB 2000, 944, 945; W. Brandt, Steuerrechtliche Erfordernisse im Rahmen der Harmonisierung gesetzlicher Alterssicherungssysteme, 1991, S. 161 ff.; H. Söhn, StuW 1985, 395, 404; ders., StuW 1990, 356, 362; R. Wernsmann, StuW 1998, 317, 330; A. Liesefeld, DStR 2002, 1833, 1835; P. Fischer, BB 2003, 873 f.

Der Gesetzgeber scheint – ohne dies hinreichend deutlich zu machen – der Auffassung zu folgen, dass es sich bei den Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung um indisponibles Einkommen handelt, das der Existenzsicherung im Alter dient. Nur diese Einordnung erklärt die Regelung des Abzugs als Sonderausgabe.

Damit schreibt das Alterseinkünftegesetz jedoch die bereits mit der Riesterreute in § 10a EStG begründete steuersystematische Schieflage fort. Richtigerweise handelt es sich bei den Einzahlungen in Alterssicherungssysteme nämlich um Aufwendungen zum Erwerb zukünftiger Markteinkünfte und somit um Erwerbsaufwendungen (Werbungskosten). Auf diese Systematik hatte bereits die Sachverständigenkommission in ihrem Abschlussbericht<sup>4</sup> hingewiesen. Es ist unklar, warum der Gesetzgeber den Empfehlungen nicht gefolgt ist und stattdessen der Chaotisierung des Steuerrechts weiteren Vorschub leistet. Die Begrenzung des Abzugs der Höhe nach ist kein Argument gegen die steuersystematisch richtige Regelung auf der Ebene des objektiven Nettoprinzips, sondern hat ihren Ursprung in der Begrenzung der Haushaltswirkungen und der budgetären Bewältigung des Übergangs.

Gegen die Regelung des Abzugs auf der Ebene des subjektiven Nettoprinzips spricht auch, dass das Bundesverfassungsgericht in der Rentensteuerentscheidung vom 6. März 2002 lediglich eine systemkonsequente Lösung gefordert, aber keine verfassungsrechtliche Pflicht zum Abzug der Beitragszahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung angenommen hat, obwohl es ansonsten den Grundsatz der Steuerfreiheit des Existenzminimums äußerst streng handhabt. Würden Einzahlungen in die Rentenversicherung zu indisponiblen Einkommen führen, hätte das Bundesverfassungsgericht zwingend den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung fordern müssen. Dies hat es nicht getan.

Vor allem für die zukünftige Rechtsanwendung ist es wichtig, dass der Gesetzgeber Klarheit über die von ihm verfolgte Regelungskonzeption schafft<sup>5</sup>. Ohne ein hinreichend klares Konzept lassen sich Auslegungsfragen nicht rechtssicher lösen. So ist z.B. nicht nachvollziehbar, wie die Obergrenze von 20.000 € zu einem Konzept zukünftiger *Existenzsicherung* passt<sup>6</sup>. Die in diesem Rahmen möglichen Beitragsleistungen gehen weit über das zur Absi-

---

<sup>4</sup> Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen vom 11. 3. 2003, S. 26 f.

<sup>5</sup> Zur Bedeutung der Systemgerechtigkeit für die Gesetzesqualität auch *P. Fischer*, BB 2003, 873.

<sup>6</sup> Gegen eine Privilegierung des zukünftigen gegenüber dem gegenwärtigen Lebensstandard zu treffend *Chr. Dorenkamp*, Nachgelagerte Besteuerung von Einkommen, Diss. Köln 2002, Berlin 2004 (im Druck), 3. Teil. Kap. 3, D.I.

cherung einer Basisversorgung Erforderliche hinaus. Zudem birgt mangelnde Systemklarheit die Gefahr unvorhersehbarer Gesetzesänderungen in der Zukunft.

Kritikwürdig ist auch die Unübersichtlichkeit und Kompliziertheit der Regelungen. Diese ist zum Teil der komplexen Übergangsregelung geschuldet, die finanzielle Möglichkeiten und verfassungsgerichtliche Vorgaben auszubalancieren versucht, resultiert aber auch aus dem Auseinanderreißen der systematisch zusammengehörenden Regelungen des Abzugs der Einzahlungen und der Besteuerung der Auszahlungen. Zur Kompliziertheit trägt auch das Nebeneinander des Abzugs nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 a, b EStG i.d.F. des AltEinkG-E und § 10a EStG i.d.F. des AltEinkG-E bei. Die Unübersichtlichkeit der Regelungen des Alterseinkünftegesetzes macht einmal mehr die Dringlichkeit einer grundlegenden Reform des Einkommensteuergesetzes verbunden mit einer systematischen Neufassung des Gesetzestextes deutlich.

#### **D. Beschränkung der nachgelagerten Besteuerung auf bestimmte Vorsorgeprodukte (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 b EStG i.d.F. des AltEinkG-E)**

##### **I. Limitierung auf bestimmte Altersvorsorgeprodukte begünstigt Ineffizienzen und verzerrt die Anlageentscheidung**

§ 10 Abs. 1 Nr. 2b EStG i.d.F. des AltEinkG-E beschränkt den Abzug auf Beiträge zu Altersvorsorgeprodukten, die eine monatlich auszahlbare Leibrente garantieren. Voraussetzung der Abzugsfähigkeit ist weiterhin, dass die Ansprüche nicht vererblich, nicht übertragbar, nicht beleihbar, nicht veräußerbar und nicht kapitalisierbar sind. Ein über die monatliche Leibrentenzahlung hinausgehender Anspruch muss ausgeschlossen sein. So fallen insbesondere Kapitallebensversicherungen nicht in den Anwendungsbereich der nachgelagerten Besteuerung.

In dem Bemühen, die begünstigte Altersvorsorge von anderen Formen der Zukunftsvorsorge abzugrenzen, geht der Gesetzgeber von einem sehr engen Begriff der Alterssicherung aus, obwohl grundsätzlich jede Form der Spartätigkeit mit Ausnahme von Risikokapitalanlagen zur Zukunftssicherung geeignet ist. Angesichts der Effekte der nachgelagerten Besteuerung hat diese Entscheidung gravierende Auswirkungen für alle hiervon ausgenommenen Vorsorgeprodukte.

### Vergleich der überperiodischen Steuerlast unter traditioneller und nachgelagerter Besteuerung

40 % ESt; 6 % Rendite; 1.000 investiertes Einkommen<sup>7</sup>

VZ	Traditionelle Einkommensteuer				Nachgelagerte Einkommensteuer			
	Sparkapital nach ESt	Ertrag nach ESt	Konsum- potential nach ESt	Überperi- odische Steuerlast	Sparkapital nach ESt	Ertrag nach ESt	Konsum nach ESt	Überperi- odische Steuerlast
0	600,00	0,00	600,00	40,0 %	1.000,00	0,00	600,00	40,0 %
1	600,00	21,60	621,60	41,4 %	1.000,00	60,00	636,00	40,0 %
2	621,60	22,38	643,98	42,7 %	1.060,00	63,60	674,16	40,0 %
3	643,98	23,18	667,16	44,0 %	1.123,60	67,42	714,60	40,0 %
...	...	...	...	...	...	...	...	...
39	2.300,50	82,82	2.383,32	75,4 %	9.154,25	549,26	5.822,10	40,0 %
40	2.383,32	85,50	2.469,12	76,0 %	9.703,51	582,21	6.171,43	40,0 %
<b>Summe</b>	2.469,12	1.869,12	<b>2.469,12</b>	<b>76,0 %</b>	<b>10.285,72</b>	9.285,72	<b>6.171,43</b>	<b>40,0 %</b>

Die Abbildung verdeutlicht die enorme Hebelwirkung nachgelagerter Besteuerung. Dabei sind Inflations- und Progressionseffekte, die die Vorteilhaftigkeit weiter erhöhen, noch nicht berücksichtigt.

Der Ausschluss von Vorsorgeprodukten vom Regime der nachgelagerten Besteuerung macht diese praktisch chancenlos. Dies birgt die Gefahr der Verzerrung der Kapitalanlageentscheidung. Der Steuerpflichtige wählt nicht mehr das Produkt mit der größten Bruttorendite, sondern entscheidet auf der Grundlage steuerlicher Vorteilhaftigkeit. Hieraus resultieren Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Anbietern von Vorsorgeprodukten, die sich auch auf die Renditeversprechen auswirken können und Ineffizienzen des Kapitalmarktes begünstigen.

Mit der Beschränkung der nachgelagerten Besteuerung auf einen engen Leibrentenbegriff vergibt der Gesetzgeber zudem die Chance, eine der zentralen Ursachen der mangelnden

<sup>7</sup> Quelle: Chr. Dorenkamp, Nachgelagerte Besteuerung von Einkommen, Diss. Köln 2002, Berlin 2004 (im Druck).

Akzeptanz der Besteuerung von Kapitaleinkommen abzuwenden, der fehlenden Inflationsneutralität der traditionellen Besteuerung<sup>8</sup>.

## **II. Restriktive qualitative Limitierung *zusätzlich* zu quantitativer Limitierung ist abzulehnen**

Die gewählte sehr restriktive *qualitative Limitierung* ist insbesondere vor dem Hintergrund der zusätzlich aufgenommenen *quantitativen Limitierung* in Höhe von 20.000 € abzulehnen. Vor allem das Kriterium der fehlenden Vererbbarkeit sollte nach der Konzeption der Sachverständigenkommission eine Limitierung der Höhe nach entbehrlich machen<sup>9</sup>. Unter diesem Gesichtspunkt schießt der Gesetzgeber über das Ziel hinaus, wenn er sowohl eine qualitative als auch eine quantitative Limitierung vorsieht.

Richtigerweise hätte der Gesetzgeber sich auf die quantitative Limitierung beschränken und lediglich Risikokapitalanlagen ausnehmen sollen. Im Hinblick darauf, dass die nachgelagerte Besteuerung ein wichtiges Instrument zur Bewältigung der Misere der Besteuerung von Kapitaleinkommen sein könnte, sind Limitierungen nur im Hinblick auf die Finanzierbarkeit des Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung akzeptabel. Zur Begrenzung der Wirkungen für den Haushalt hätte eine quantitative Begrenzung genügt.

## **III. Gewählte Kriterien der *qualitativen* Limitierung sind in sich nicht schlüssig**

Eine sehr wesentliche Einschränkung der nachgelagert besteuerten Altersvorsorgeprodukte stellt der *Ausschluss der Vererbbarkeit* dar. Sie wird die Akzeptanz nachgelagert besteuerten Altersvorsorgeverträge deutlich reduzieren. Dabei war selbst zur Erreichung der gesetzgeberischen Vorgabe, die nachgelagerte Besteuerung nur für solche Vorsorgeformen zu öffnen, die eine lebenslange Versorgung garantieren, der Ausschluss der Vererbbarkeit nicht erforderlich. Soweit es dem Gesetzgeber darum ging zu verhindern, dass einkom-

---

<sup>8</sup> J. Lang, in Tipke/Lang, Steuerrecht, 17. Aufl., 2002, § 4 Rz. 119 ff.

<sup>9</sup> Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen v. 11. 3. 2003, S. 16 f.; so auch P. Kirchhof u. a., Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes, 2001, Begründung zu § 9 EStG-E.



mensteuerrechtlich nicht vorbelastetes Kapital in die nächste Generation weitergegeben werden kann, hätte es ausgereicht, eine Lebensendvermögensbesteuerung einzuführen. Hierzu müsste der Todesfall als Auszahlung fingiert werden. Zwar müsste dann mit einem Schlag das gesamte bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgezahlte Kapital versteuert werden. Selbst wenn man die durch eine derartige Zusammenballung eintretenden Progressionseffekte nicht durch eine Aufteilungsregel glätten würde, wäre dies dem Verlust des eingezahlten Kapitals jedoch vorzuziehen.

Zu restriktiv sind auch die Anforderungen an die unschädliche Hinterbliebenenversorgung. Die Beschränkung auf Ehegatten ist nicht zeitgemäß. Hier müssten jedenfalls auch Partner einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft einbezogen werden.

#### **IV. Einbeziehung weiterer Vorsorgeprodukte in die nachgelagerte Besteuerung**

Auch wenn Zinsbereinigung (vorgelagerte Besteuerung) und Sparbereinigung (nachgelagerte Besteuerung) grundsätzlich zum gleichen Ergebnis führen<sup>10</sup>, nämlich zur Steuerbefreiung einer Normalverzinsung, sollte auf die Kritik an der zu engen Definition der Zukunftsvorsorge nicht mit einem Nebeneinander von vor- und nachgelagerter Besteuerung geantwortet werden, etwa indem Kapitallebensversicherungen – entgegen der derzeitigen Konzeption des Gesetzgebers – in Zukunft weiterhin vorgelagert besteuert werden. Stattdessen wäre der Kritik durch Einbeziehung anderer Vorsorgeprodukte in die nachgelagerte Besteuerung zu begegnen. Für den Bürger ist die Gleichwertigkeit der ökonomischen Folgen beider Besteuerungsformen nicht auf den ersten Blick ersichtlich, so dass ein Nebeneinander vor- und nachgelagerter Besteuerung mit Intransparenz verbunden ist. Im Übrigen dürften vor- und nachgelagerte Besteuerung nur in den seltensten Fällen tatsächlich bei gleicher Bruttorendite auch zu gleicher Nettoendite führen. Verschiebungen können sich zum einen durch Progressionsveränderungen zwischen Ein- und Auszahlungsphase ergeben, zum anderen setzt die Gleichwertigkeitsbetrachtung über einen langen Zeitraum konstante steuerrechtliche Rahmenbedingungen voraus, wie sie zumindest in der Vergangenheit nicht gegeben waren.

---

<sup>10</sup> *Chr. Dorenkamp*, Nachgelagerte Besteuerung von Einkommen, Diss. Köln 2002, Berlin 2004, 2. Teil, Kap. 2, C.I. (im Druck).

## V. **Ausschließlich *quantitative* Limitierung durch Festsetzung einer schrittweise zu erhöhenden absoluten Obergrenze der Einzahlungen**

Dass der Gesetzgeber eine absolute quantitative Obergrenze eingezogen hat, ist hingegen nicht zu beanstanden. Angesichts der enormen Hebelwirkung der nachgelagerten Besteuerung<sup>11</sup> wäre gerade bei Steuerpflichtigen mit hohem Einkommen nicht auszuschließen gewesen, dass sie trotz der Limitierung auf reine Leibrenten in einem deutlich höheren Umfang als die nun vorgesehenen 20.000 € in entsprechende Altersvorsorgeverträge eingezahlt hätten. Insofern ist die Aufnahme eines absoluten Höchstbetrages zur Begrenzung der Haushaltswirkungen nachvollziehbar, zumal die Obergrenze verhältnismäßig hoch angesetzt ist. Allerdings müsste das Gesetz eine regelmäßige Anpassung der Obergrenze an die Inflation vorsehen. Technisch könnte die Fortschreibung z.B. durch eine Koppelung an die Beitragsbemessungsgrenze gewährleistet werden.

Der absolute Höchstbetrag sollte auch als alleiniges Instrument zur Begrenzung der Haushaltswirkungen in der Übergangsphase eingesetzt werden, indem dieser jährlich oder alle zwei Jahre erhöht wird. Die vom Gesetzgeber vorgesehene schrittweise Erhöhung des Abzugs in Abhängigkeit zu den zu entrichtenden Rentenversicherungsbeträgen führt demgegenüber dazu, dass die Abzugsmöglichkeit in Relation zum sozialversicherungspflichtigen Entgelt steigt. Diese Verwerfungen werden durch die Günstigerprüfung nur bedingt kompensiert.

## E. **Neue Höchstbetragsregelung (§ 10 Abs. 3 Nr. 2 EStG i.d.F. des AltEinkG-E) für Aufwendungen i.S. des § 10 Abs. 1 Nr. 3 a EStG i.d.F. des AltEinkG-E**

Positiv ist, dass die Höchstbeträge für den Sonderausgabenabzug der Beiträge zur Alterssicherung und zu sonstigen Versicherungen nunmehr getrennt wurden, wobei erstere ohnehin systematisch konsequent als Werbungskosten hätten geregelt werden müssen<sup>12</sup>. Es handelt sich um unterschiedliche Kategorien.

Die vorgesehene Limitierung der Abzugsfähigkeit der Beiträge zu Versicherungen gegen Arbeitslosigkeit, zu Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsversicherungen, zu Kranken-, Pflege-

---

<sup>11</sup> S. Tabelle unter C.I.

<sup>12</sup> S. oben B.

Unfall und Haftpflichtversicherungen sowie zu Risikoversicherungen, die nur für den Todesfall eine Leistung vorsehen, auf 1.500 bzw. 2.500 € ist hingegen nicht sachgerecht. Sie ist nicht mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Steuerfreiheit des Existenzminimums<sup>13</sup> vereinbar. Bei den genannten Versicherungen handelt es sich um reine Existenzsicherungsaufwendungen ohne Sparcharakter<sup>14</sup>. Sie müssen in realitätsgerechter Höhe erfasst werden.

Wenn der Gesetzgeber die Zwangsbeiträge zur Rentenversicherung als indisponibel einstuft<sup>15</sup>, dann muss dies erst recht für die Zwangsbeiträge zu Versicherungen gelten, mit denen aktuelle existentielle Risiken wie Krankheit und Pflegebedürftigkeit abgesichert werden<sup>16</sup>, zumal sich die Beitragsleistungen hier in der reinen Risikovorsorge erschöpfen. Die nur sehr eingeschränkte Berücksichtigung dieser Beiträge begründet einen eklatanten Wertungswiderspruch.

Der Höchstbetrag von 1.500 bzw. 2.500 € kann auch nicht als zulässige Typisierung eingeordnet werden. Bereits ein Durchschnittsverdiener mit einem Jahresverdienst von rd. 29.000 € hat deutlich höhere Aufwendungen. Allein die Beiträge zu Kranken-/Pflege- und Arbeitslosenversicherung belaufen sich bei ihm auf insgesamt rd. 6.440 €<sup>17</sup>. Hinzu kommen Beiträge zur Hausratsversicherung, die ebenfalls als zwangsläufig und damit indisponibel angesehen werden müssen, insbesondere nachdem der BFH den Abzug außergewöhnlicher Belastungen versagt, wenn der Steuerpflichtige allgemein üblichen und zumutbaren Versicherungsschutz nicht eingeholt hat<sup>18</sup>. Die Diskrepanz zwischen Höchstbeträgen und tatsächlichen Aufwendungen fällt noch sehr viel deutlicher aus, wenn man einen Steuerpflichtigen mit Einkünften in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze<sup>19</sup> betrachtet. Hier belaufen sich die Beiträge auf rd. 9.290 €. Dabei ist die verfassungsrechtliche Garantie der Steuerfreiheit des existenznotwendigen Lebensbedarfs nicht einkommensabhängig<sup>20</sup>. Das in-

---

<sup>13</sup> Ständige BVerfG-Rspr., insb. BVerfG v. 25. 9.1992 - 2 BvL 5, 8, 14/91, BVerfGE 87, 153 ff. (Existenzminimum).

<sup>14</sup> Ebenso *P. Fischer*, BB 2003, 873, 878.

<sup>15</sup> Dies kommt in der Normierung als Sonderausgabe zum Ausdruck.

<sup>16</sup> Vgl. *J. Lang*, Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, 1981/88, S. 208; *H. Söhn*, in Kirchhof/Söhn, Einkommensteuergesetz-Kommentar, § 10 Anm. E 3; *H. Söhn*, StuW 1990, 356 ff.; *W. v. Eichborn*, DStR 2003, 1515 ff. Gegen die abweichenden Entscheidungen des BFH v. 11. 12. 2002 – XI R 17/00, DStRE 2003, 800 und vom 16. 10. 2002 – XI R 41/99, DStR 2003, 279 ist Verfassungsbeschwerde eingelegt (Az.: 2 BvR 274/03 und 2 BvR 17/00).

<sup>17</sup> Gesamtbelastung: 22,2 % bei einem Beitragssatz für die Krankenversicherung von 14%; Pflegeversicherung: 1,7 %; Arbeitslosenversicherung: 6,5 %.

<sup>18</sup> BFH v. 26. 6. 2003 – III R 36/01, DB 2003, 2630.

<sup>19</sup> Beitragsbemessungsgrenze für Kranken- und Pflegeversicherung: 41.850 €.

<sup>20</sup> Ebenso *P. Fischer*, BB 2003, 873, 878.

disponible Einkommen muss unabhängig von der Einkommenshöhe auch bei Steuerpflichtigen mit hohen Einkommen von der Besteuerung ausgenommen werden.

#### **F. Fehlende Ausweitung des Kreises der förderberechtigten Personen im Rahmen der kapitalgedeckten Zusatzversorgung nach § 10a EStG**

Die Rürup-Kommission hatte die Erweiterung der Begünstigung der Zusatzversorgung nach § 10a EStG auf alle in Deutschland unbeschränkt Steuerpflichtigen gefordert<sup>21</sup>. Der Entwurf eines AltEinkG hat diesen Vorschlag nicht aufgenommen. Damit bleibt eine verfassungsrechtlich bedenkliche Ungleichbehandlung aufrechterhalten.

Zwar hat das BVerfG in einem Kammerbeschluss<sup>22</sup> die Nichteinbeziehung von Selbständigen für mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar gehalten. Dies widerspricht aber der Aussage in der Rentensteuerentscheidung, dass Vergünstigungseffekte, die in spezifischer Weise die Alterssicherung betreffen, allen Einkünftebezieherinnen gewährt werden müssen<sup>23</sup>.

Der Ausschluss freiwillig Versicherter und Selbständiger lässt sich insbesondere nicht mit dem Hinweis auf das schlechtere Vorsorgeniveau der gesetzlichen Rentenversicherung rechtfertigen. Wer seine Altersvorsorge außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung aufbaut, unterliegt allen Risiken des Kapitalmarktes. Er kann nicht darauf vertrauen, dass Unterdeckungen in dem von ihm gewählten Versorgungswerk durch staatliche Zuschüsse kompensiert werden, wie dies in der gesetzlichen Rentenversicherung der Fall ist. Zudem geht der Selbständigkeit nicht selten eine Phase der gesetzlichen Pflichtversicherung voraus, so dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass auch ein mittlerweile Selbständiger aufgrund einer Absenkung des Versorgungsniveaus Einschnitte in seiner Altersvorsorge hinnehmen muss.

---

<sup>21</sup> Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen v. 11. 3. 2003, S. 17, 35.

<sup>22</sup> BVerfG v. 18. 12. 2002 – 2 BvR 367/02, DB 2003, 371.

<sup>23</sup> BVerfG v. 6. 3. 2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73, 123 (Alterseinkünfte III).

## **G. Europa- und DBA-rechtliche Problematik grenzüberschreitender Versicherungsverträge**

Richtig ist, dass der Gesetzgeber in § 49 Abs. 1 Nr. 7 EStG i.d.F. des AltEinkG-E nunmehr eine beschränkte Steuerpflicht der Auszahlungen von Versorgungsleistungen i.S. von § 22 Nr. 1 Satz 3 Buchst. 1, Doppelbuchst. aa EStG i.d.F. des AltEinkG-E anordnet. Sie ist Grundvoraussetzung für eine Symmetrie der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Einzahlungen und der Besteuerung von Auszahlungen in Deutschland. Verhindert werden muss, dass der deutsche Fiskus durch Besteuerungsverzicht in der Einzahlungsphase den Aufbau der Altersversorgung finanziert, ohne sich das Besteuerungsrecht in der Auszahlungsphase zu sichern.

Bezüglich von Versicherungsverträgen, die mit in anderen EU-Mitgliedstaaten ansässigen Versicherungsunternehmen abgeschlossen werden, befindet sich der Gesetzgeber allerdings in einem nicht auflösbaren Dilemma. Einerseits kann im Hinblick auf die Vorgaben der Dienstleistungsfreiheit<sup>24</sup> der Abzug der Einzahlungen nicht auf Verträge mit inländischen Versicherungsträgern begrenzt werden. Andererseits besteht völkerrechtlich mangels territorialen Anknüpfungspunkts keine Handhabe, im Fall des Wegzugs des Steuerpflichtigen die Auszahlung des ausländischen Versicherungsunternehmens in Deutschland zu besteuern. Die diesbezügliche Beschränkung des § 49 Abs. 1 Nr. 7 EStG i.d.F. des AltEinkG-E auf Auszahlungen inländischer Versicherungsträger ist daher – auch wenn der Verlust des Besteuerungssubstrats unter budgetären Gesichtspunkten unerwünscht ist – rechtlich nicht anders lösbar. Möglich ist die Anordnung einer beschränkten Steuerpflicht jedoch, soweit die Auszahlung des ausländischen Versicherungsunternehmens über eine inländische Zahlstelle erfolgt. Insoweit sollte in § 49 Abs. 1 Nr. 7 EStG i.d.F. des AltEinkG-E eine Klarstellung vorgenommen werden.

Die in der Gesetzesbegründung<sup>25</sup> angestrebte Überarbeitung der Doppelbesteuerungsabkommen, die derzeit überwiegend das Besteuerungsrecht für Alterseinkünfte dem Wohnsitzstaat zuweisen, ist zügig voranzutreiben. Dabei sind Einkünfte aus der kapitalgedeckten Zusatzversorgung mit einzubeziehen. Die erheblichen Zweifel an der Vereinbarkeit der Wegzugsbesteuerung des § 95 EStG mit dem Gemeinschaftsrecht<sup>26</sup> werden im Gesetzentwurf nicht ausgeräumt.

---

<sup>24</sup> S. zuletzt in „Ramstedt“, EuGH vom 26. 6. 2003, Rs. C-422/01.

<sup>25</sup> BT-Drucks. 15/2150, S. 47.

<sup>26</sup> *Chr. Dorenkamp*, *StuW* 2001, 253, 268 f.

## **H. Übergangsregelung (§§ 22 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a Doppelbuchst. aa Satz 3 ff.; 24a Satz 5 EStG i.d.F. des AltEinkG-E)**

Eines der größten Probleme bei der Neuordnung der Besteuerung der Alterseinkünfte stellt der Übergang von der bisherigen Ertragsanteilsbesteuerung in die nachgelagerte Besteuerung dar.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Rentensteuerentscheidung<sup>27</sup> ein Verbot der Zweifachbesteuerung aufgestellt. Danach soll in jedem Fall sichergestellt sein, dass es nicht zu einer nochmaligen Besteuerung bereits versteuerten Einkommens kommt. Das Verbot der Zweifachbesteuerung ist zunächst Ausfluss der Folgerichtigkeit und Systemkonsequenz der Besteuerung<sup>28</sup>. Sowohl im System der bisher geltenden Ertragsanteilsbesteuerung als auch im System der angestrebten nachgelagerten Besteuerung gilt das Prinzip der Einmalbesteuerung. Bereits versteuertes Einkommen ist bei demselben Steuerpflichtigen nicht erneut zur Besteuerung heranzuziehen.

Die mit der Forderung des BVerfG, eine doppelte Besteuerung „in jedem Fall“<sup>29</sup> zu vermeidenden, verbundene Einschränkung der üblicherweise bestehenden Typisierungskompetenz des Gesetzgebers folgt aus dem Vertrauensschutzprinzip. Die Besteuerung von Sozialversicherungsrenten über das Maß der Ertragsanteilsbesteuerung hinaus, stellt als Eingriff in einen nicht abgeschlossenen Sachverhalt eine unechte Rückwirkung dar. Zwar kann der Bürger nicht darauf vertrauen, dass ihm günstige Steuerrechtsnormen – wie hier die Ertragsanteilsbesteuerung – in alle Ewigkeit fortbestehen werden<sup>30</sup>, so dass im Rahmen der anzustellenden Interessenabwägung dem Vertrauen des Bürgers in den Fortbestand der partiellen „Keinmalbelastung“ unter der Ertragsanteilsbesteuerung wenig Gewicht zukommt. Deshalb war der Gesetzgeber nicht verpflichtet, für Altfälle die Ertragsanteilsbesteuerung zeitlich unbegrenzt aufrecht zu erhalten. Indes kann der Bürger darauf vertrauen, dass er nicht in systemwidriger Weise zweifach besteuert wird. Dieses Vertrauen muss in jedem Einzelfall geschützt werden.

---

<sup>27</sup> BVerfG v. 6. 3. 2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73, 3. Leitsatz und 125 ff. (Alterseinkünfte III).

<sup>28</sup> BVerfG v. 6. 3. 2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73, 125 ff. (Alterseinkünfte III).

<sup>29</sup> BVerfG v. 6. 3. 2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73, 134 (Alterseinkünfte III).

<sup>30</sup> Ständige Rechtsprechung des BVerfG, z.B. BVerfG v. 8. 3. 1983, BVerfGE 63, S. 312, 330 (Erbersatzsteuer); BVerfG v. 10. 5. 1962, BVerfGE 14, S. 76, 104 (Vergnügungsteuer); BVerfG v. 28. 1. 1970, BVerfGE 27, S. 375, 386 (Nachsteuer); BVerfG v. 8. 3. 1983, BVerfGE 63, S. 312, 331 (Erbersatzsteuer); BVerfG v. 28. 11. 1984, BVerfGE 68, S. 287, 307 (Pensionsrückstellung).

Evident ungeeignet zur Vermeidung der Zweifachbesteuerung ist die Übergangsregelung im Hinblick darauf, dass der Abzug in Höhe von 100% der Einzahlungen erst im Jahr 2025 erreicht wird, die volle Besteuerung der Auszahlungen hingegen bereits im Jahr 2040, also nach 15 Jahren einsetzt, einsetzt. Zwangsläufig werden auf diese Weise teilweise aus versteuertem Einkommen geleistete Beiträge in erheblichem Umfang bei Auszahlung nochmals versteuert.

Darüber hinaus wird eine Zweifachbesteuerung auch aufgrund der anteiligen Einbeziehung des Grundfreibetrags in die Ermittlung der steuerfreien Rentenleistung und der anteiligen Berücksichtigung des Vorsorgeabzugs bei der Ermittlung der aus un versteuertem Einkommen geleisteten Beiträge nicht systemkonsequent vermieden<sup>31</sup>. Der Grundfreibetrag in der Auszahlungsphase dient der verfassungsrechtlich zwingend gebotenen Freistellung des steuerlichen Existenzminimums des Rentners und steht daher – auch nicht anteilig – zur Ermittlung der im Rahmen intertemporaler Korrespondenz freizustellenden Auszahlungsteile zur Verfügung. Die Annahme, dass Rentenversicherungsbeiträge zusätzlich zum Arbeitgeberanteil zumindest zum Teil im Rahmen des Sonderausgabenabzugs für Vorsorgeaufwendungen steuerfrei eingezahlt werden konnten, überschreitet die Grenzen zulässiger Typisierung. Der Vorsorgehöchstbetrag wird bereits bei Durchschnittsverdienern durch die Beiträge zu den übrigen Pflichtversicherungen voll aufgezehrt. Im Hinblick darauf, dass die Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung der aktuellen Existenzsicherung dienen und keinen Sparcharakter aufweisen, sind sie vorrangig zu berücksichtigen, so dass für die Annahme, Rentenversicherungsbeiträge hätten zumindest teilweise als Sonderausgaben abgezogen werden können, kein Raum ist. Dies gilt erst recht für Selbständige, die mit den vollen Beiträgen den Beschränkungen des Höchstbetrags unterliegen. Lediglich Geringstverdienern war es in der Vergangenheit möglich, neben den Vorsorgeaufwendungen für aktuelle Existenzsicherung auch noch die Beiträge zur Rentenversicherung zum Abzug zu bringen. Hierbei handelt es sich aber gerade nicht um den typischen Fall.

---

<sup>31</sup> Hierzu ausführlich *J. Hey*, Verfassungswidrige Doppelbesteuerungen im Übergang zur nachgelagerten Besteuerung, DRV 2004, Heft 1-2.

## I. Besteuerungsverfahren

Zu begrüßen ist, dass der Gesetzgeber mit der in § 22a EStG idF des AltEinkG-E vorgesehenen Mitteilungspflicht die Voraussetzungen für einen gleichheitssatzkonformen<sup>32</sup> Vollzug der Besteuerung von Renten schafft.

Die nun vorgesehenen Kontrollmitteilungen können allerdings in erheblichem Umfang zur Aufdeckung bisher unbekannter Steuerfälle führen. In der Vergangenheit wurde die Deklaration von Renteneinkünften nicht verifiziert. Zwar betrifft das Problem nur Sozialversicherungsrenten, die in der Vergangenheit auch nach Maßgabe der niedrigen Ertragsanteilsbesteuerung steuerpflichtig waren, gleichwohl dürfte die Zahl der durch die neu einsetzende Kontrollmitteilungspflicht aufgedeckten Steuerfälle nicht zu vernachlässigen sein<sup>33</sup>. Es sollte eine Entscheidung getroffen werden, wie mit den Hinterziehungsfällen der Vergangenheit umgegangen wird. Inwieweit die Steueramnestie genutzt werden wird, um in der Vergangenheit nicht erklärte Renteneinkünfte nachzuerklären, ist unklar, da die neue Kontrollmitteilungspflicht und die hiermit verbundene Entdeckungsfahr bisher wenig bekannt ist.

Zumindest im Zuge des zukünftig zu erwartenden Hinweins einer größeren Anzahl von Rentenempfängern in die Steuerpflicht, sollte zudem die Einführung eines Quellenabzugsverfahrens in Erwägung gezogen werden. Zum einen würde ein Quellenabzug auch für Sozialversicherungsrentner der Gleichstellung mit Beziehern von Beamtenpensionen dienen, die mit ihren Alterseinkünften dem Lohnsteuerabzug unterliegen. Zum anderen würde die Besteuerung für den Rentenbezieher deutlich vereinfacht, zumal diese häufig keine oder nur geringfügige anderweitige Einkünfte haben. Bei den Nebeneinkünften wird es sich vielfach um Kapitaleinkünfte handeln. Sollten diese in Zukunft, wie im Zuge der Steueramnestie angekündigt, abgeltend an der Quelle besteuert werden, müsste der Rentner selbst keine Steuererklärung mehr abgeben. Die Mehrbelastung des nach dem Gesetzentwurf ohnehin bereits mit Kontrollmitteilungspflichten belasteten Rentenversicherungsträgers mit der Entrichtungspflicht wäre im Hinblick auf diesen Vereinfachungseffekt vertretbar. Dem Umstand, dass in der Übergangsphase nach wie vor ein Großteil der Sozialversicherungsrenten steuerfrei bleibt, könnte im Quellenabzugsverfahren durch Abstandnahme vom Abzug Rechnung getragen werden.

---

<sup>32</sup> BVerfG v. 27. 6. 1991 – 2 BvR 1493/89, BVerfGE 84, 239, 284 f. (Zinsbesteuerung).

<sup>33</sup> Laut Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 15/2150, S. 72, immerhin 2 Mio. Rentner.



## **J. Zusammenfassung der Kritik**

Die Kritik am vorliegenden Entwurf eines Alterseinkünftegesetzes richtet sich insbesondere gegen

- die Regelungstechnik;
- die Restriktionen der qualitativen Limitierung der nachgelagerten Besteuerung (nicht vererbbar, nicht beleihbar, nicht kapitalisierbar);
- die deutlich zu niedrige Höchstbetragsgrenze für sonstige Vorsorgeaufwendungen;
- die fehlende Einbeziehung Selbständiger in die kapitalgedeckte Zusatzversorgung sowie
- die Übergangsregelung.

gez. Prof. Dr. Johanna Hey